

Die Justiz in Lateinamerika: zwischen Unabhängigkeit und Kontrolle

Llanos, Mariana; Tibi Weber, Cordula

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Llanos, M., & Tibi Weber, C. (2013). *Die Justiz in Lateinamerika: zwischen Unabhängigkeit und Kontrolle*. (GIGA Focus Lateinamerika, 9). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Lateinamerika-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-368850>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Die Justiz in Lateinamerika: zwischen Unabhängigkeit und Kontrolle

Mariana Llanos und Cordula Tibi Weber

Im April 2013 versuchte die Regierung Argentiniens, durch eine Justizreform ihren Einfluss auf die Gerichte entscheidend auszuweiten. Auch in anderen Ländern der Region stellen politische Akteure immer wieder die Unabhängigkeit der Rechtsprechung infrage. Die Rolle der Justiz im politischen System ist in vielen Ländern Lateinamerikas ein umkämpftes Thema.

Analyse

In den Jahrzehnten seit dem Ende der Diktaturen hat sich in vielen Staaten Lateinamerikas das Verhältnis zwischen der Judikative und den gewählten Staatsorganen immer wieder verändert. Neben einer Verrechtlichung der Politik lässt sich auch eine Politisierung der Justiz beobachten.

- Wenn Gerichte politisch bedeutende Projekte stoppen, sehen Exekutive und Legislative häufig ihre Entscheidungskompetenzen verletzt und versuchen, ihren Einfluss auf die Justiz geltend zu machen. Dabei erweisen sich Gremien, die mit der Ernennung, Absetzung und Disziplinierung von Richtern betraut sind, als Schalthebel zur politischen Einflussnahme.
- Besonders spannungsreich ist das Verhältnis zwischen den drei Staatsgewalten dort, wo die Justiz über ein mittleres Niveau an Unabhängigkeit verfügt. Hier ist die Rolle der Judikative als unabhängiger Kontrolleur von Exekutive und Legislative noch umstritten und die Machthaber versuchen, stärkeren Einfluss auf die Justiz zu gewinnen.
- Es gibt formelle und informelle Mechanismen der Einmischung in die Justiz, unter anderem die Absetzung von Richtern (oder die Drohung damit), die Umverteilung von Kompetenzen durch Justizreformen oder die politische Einflussnahme auf die Ernennung von Richtern.
- Allerdings werden zunehmend zivilgesellschaftliche Gruppen durch das auf den ersten Blick relativ abstrakte Thema der Unabhängigkeit der Justiz mobilisiert. Das gilt beispielsweise für Argentinien im Zusammenhang mit der oben erwähnten Justizreform. Zivilgesellschaftliches Engagement kann die Machtverteilung zwischen den Gewalten in die eine oder andere Richtung verschieben.

Schlagwörter: Lateinamerika, Gewaltenteilung, Justiz, Justizreform, Oberster Gerichtshof

Verrechtlichung der Politik und Politisierung der Justiz

Formales Recht und Gerichte gewinnen weltweit an politischer Bedeutung, vor allem im Kontext von Demokratisierung. Gerichte prägen die Interpretation politischer Leitlinien, die zuvor von gewählten Volksvertretern beschlossen wurden. Bürger nutzen Grundrechtsdiskurse, um soziale und private Forderungen auf die politische Tagesordnung zu bringen. Angelegenheiten, die traditionell auf der Basis von informeller Kooperation und Vertrauen geregelt wurden, werden nun mittels gesetzlicher Regelungen und juristischer Prozeduren organisiert. Diese Verrechtlichung der Politik betrifft auch zentrale Fragen gesellschaftlicher Auseinandersetzungen, wie Wahlprozesse, Kompetenzen der Exekutive oder die Aufarbeitung früherer Menschenrechtsverletzungen. Für Hirschl (2008) ist der Trend zur Verrechtlichung das bedeutendste Phänomen in der Entwicklung staatlicher Ordnung und Gewaltenteilung im ausgehenden 20. und beginnenden 21. Jahrhundert. In Lateinamerika lässt sich dieser Prozess seit der Transition zur Demokratie in den 1980er Jahren zunehmend beobachten.

Entscheidungen von Verfassungsgerichten haben immer häufiger weitreichende Folgen für die Politik und das politische System. Grundsätzlich stellt sich die Frage, wie eine angemessene Machtbalance zwischen den durch allgemeine Wahlen legitimierten Staatsgewalten einerseits und den ernannten Mitgliedern der Judikative andererseits erreicht werden kann. Das politische und öffentliche Interesse an Kandidaten und Auswahlprozessen für Richterpositionen ist groß. Vor diesem Hintergrund hat die Verrechtlichung der Politik auch zu einer Politisierung der Justiz geführt: Gewählte Staatsorgane – in der Regel starke Exekutiven – versuchen, die Unabhängigkeit der Justiz zu schwächen (Domingo 2004). So veränderte der argentinische Präsident Carlos Menem (1989-1999) die Zusammensetzung des Obersten Gerichts durch sogenanntes *Court Packing*: das Gericht wurde erweitert und mit loyal gesinnten Richtern besetzt; damit konnte eine „automatische Mehrheit“ für die eigenen Positionen gesichert werden. Auch der venezolanische Präsident Hugo Chavez (1999-2013) ging diesen Weg und besetzte das Oberste Gericht seines Landes mit Richtern, die das bolivarianische Projekt ausdrücklich unterstützten und ihre Rechtsprechung diesem Ideal unterordneten. Der kolumbianische Präsident Álvaro Uribe (2002-

2010) versuchte demgegenüber, die Kompetenzen des außerordentlich aktiven kolumbianischen Verfassungsgerichts zu beschränken. Diese Beispiele zeigen, dass die Unabhängigkeit der Justiz immer wieder von den Regierungen infrage gestellt wird und die Machtbalance zwischen den Gewalten etliche Male neu definiert wurde.

Wie unabhängig ein Justizsystem ist, lässt sich am besten durch Analyse der Mechanismen prüfen, mit denen die Exekutive und die Legislative Druck auf die Justiz ausüben können (Kapiszewski und Taylor 2008). Zu unterscheiden sind formelle und informelle Einflussmechanismen. Verfassungen und Organgesetze, die in der Verfassung benannte Institutionen und Prozeduren genauer regeln, bieten formelle Einflussmöglichkeiten, etwa über Regelungen zur Ernennung der Richter und zur Länge ihrer Amtszeit sowie Möglichkeiten zur Verlängerung ihrer Mandate oder zu ihrer Absetzung durch politische Akteure (Ríos-Figueroa 2011). Informeller Einfluss wird durch Bestechung, über Verpflichtungen im Zusammenhang mit sozialen Beziehungen oder durch direkte verbale oder physische Angriffe ausgeübt (Llanos et al. 2013).

Da die Justiz in den meisten Ländern der Region mit zentralen Entscheidungsbefugnissen ausgestattet und die Beziehung zwischen den Staatsgewalten dynamisch ist, sind Konflikte mit der Exekutive und Legislative vorprogrammiert. Garoupa und Ginsburg (2009) führen die häufigen Reformen der Organisation der Justiz und der Regeln für die Ernennung von Richtern auf das Spannungsfeld zurück, das zwischen der Rechenschaftspflicht der Judikative gegenüber politischen Machthabern einerseits und ihrer Unabhängigkeit von diesen andererseits besteht. Obwohl sich der Grad der Einmischung in die Justizsysteme im Vergleich zur Phase der Transition verändert hat, versuchen Exekutive und Legislative nach wie vor, ihre Kontrolle über eine kritische Justiz auszuweiten.

Die Situation der Judikative in Lateinamerika

Eine Auswertung der Presseberichterstattung zur Judikative bietet einen ersten Überblick, in welchen Ländern Lateinamerikas die Rolle der Justiz umstritten ist. Als Quellen dienen der *Latin American Weekly Report* sowie die auf die jeweiligen lateinamerikanischen Subregionen ausgerichteten *Latin American Regional Reports* der in London ansässigen *Latin News*. Diese Publikationen berichten über wichtige politische Ereignisse in allen Län-

Tabelle 1: Unabhängigkeit der Justiz und Justizreformen in Lateinamerika (2012 bis Oktober 2013)

Grad der Unabhängigkeit der Justiz (BTI 2012)*	Land	Anzahl der Artikel zur Justiz	Geplante bzw. durchgeführte Justizreformen	Konflikt zwischen gewählten Staatsgewalten und Justiz
Hohe Unabhängigkeit	Costa Rica	0		
	Uruguay	2	x	x
	Chile	0		
Mittlere Unabhängigkeit	Brasilien	11	x	
	Argentinien	13	x	x
	Kolumbien	6		x
	El Salvador	7		x
	Honduras	7	x	x
	Peru	2		x
	Panama	2	x	
	Paraguay	2		x
	Bolivien	6		
	Guatemala	9	x	
	Mexiko	6		
Geringe Unabhängigkeit	Ecuador	2	x	
	Nicaragua	1		
	Venezuela	1		
	Gesamt	77	7	7

* Ein Indikator des Bertelsmann Transformationsindex (BTI) bewertet die Unabhängigkeit der Justiz auf einer Skala von 1 (niedrig) bis 10 (hoch). Wir haben die Werte 8-10 als hohe Unabhängigkeit definiert, 5-7 als mittlere und 1-4 als geringe Unabhängigkeit.

Quellen: Alle 181 Ausgaben des *Latin American Weekly Report* und der *Latin American Regional Reports* von Anfang 2012 bis Mitte Oktober 2013.

dern Lateinamerikas. Tabelle 1 dokumentiert, in welchen Ländern von Januar 2012 bis Mitte Oktober 2013 Justizreformen durchgeführt oder vonseiten der Exekutive und Legislative geplant oder diskutiert wurden und wo es Konflikte zwischen den gewählten Staatsgewalten und der Justiz gab.

Die große Anzahl von Artikeln zum Thema Justiz zeigt, wie bedeutend das Thema in Lateinamerika derzeit ist. Am häufigsten wurde über die Justiz in Argentinien und Brasilien berichtet; aufgrund ihrer großen Bevölkerungszahl werden beide Länder in den *Latin American Weekly/Regional Reports* generell stärker berücksichtigt. Auffällig ist die große Anzahl der Artikel zur Justiz in den drei kleinen zentralamerikanischen Ländern El Salvador, Guatemala und Honduras. Bemerkenswert ist auch, dass Chile und Costa Rica die beiden einzigen Länder sind, über deren Justiz nicht berichtet wird. Die Justiz in diesen Ländern (ebenso wie die Uruguays) gilt als sehr unabhängig und unterscheidet sich deshalb vom übrigen Lateinamerika. Dies wird auch in der Bewertung des Bertelsmann Transformationsindex 2012 zur Unabhängigkeit der Justiz deutlich (BTI 2012). Die meisten der dokumentierten Konflikte ereigneten sich in Ländern mit mittlerer Unabhängigkeit. In Ländern mit ge-

ringer Unabhängigkeit gibt es weniger Anlass für die Exekutive und Legislative, in Streit mit einer Justiz zu geraten, die ohnehin nur wenig Spielraum hat. Dass jedoch auch eine sehr unabhängige Justiz in Konflikt mit den gewählten Staatsgewalten geraten kann, zeigt das weiter unten diskutierte Beispiel Uruguay.

Die Presseauswertung dokumentiert Einmischungen von Exekutive und Legislative in Angelegenheiten der Justiz von unterschiedlicher Intensität und mit unterschiedlichen Konsequenzen für die Unabhängigkeit der Judikative. Öffentlicher Kritik seitens der Regierung kann sich ein Gericht noch relativ leicht erwehren; beim *Court Packing*, das heißt bei Veränderungen der Anzahl der Richter des Obersten Gerichts oder von dessen Zusammensetzung, erleidet die Unabhängigkeit der Justiz hingegen einen entscheidenden Rückschlag. Die folgenden vier Fälle stehen paradigmatisch für verschiedene Einmischungsformen; diese betreffen vor allem die Obersten Gerichtshöfe, aber auch die Gremien, die Richter ernennen oder disziplinieren.

Uruguay – die linke Regierungsmehrheit wünscht sich eine loyalere Justiz

Anfang des Jahres 2013 brachte ein Konflikt zwischen Exekutive und Kongress auf der einen und dem Obersten Gerichtshof auf der anderen Seite das Land in die „schwerste interinstitutionelle Krise seit Beginn der Amtszeit von Präsident José Mujica“ (LAWR 2013, 8). In zwei wichtigen Fällen traf der Gerichtshof Entscheidungen, die dem Interesse der Regierung und der Mehrheit der Abgeordneten fundamental entgegenstanden. So stoppte das Gericht am 18. Februar 2013 Mujicas zentrales politisches Projekt, die Einführung einer Steuer, die der Konzentration von Landbesitz entgegenwirken sollte. Vier Tage später erklärte der Oberste Gerichtshof ein Gesetz aus dem Jahr 2011, mit dem das Amnestiegesetz für Menschenrechtsverletzungen während der Diktatur außer Kraft gesetzt wurde, für nicht verfassungskonform. Bereits kurz zuvor hatte dasselbe Gericht eine Richterin, die mit der Aufarbeitung von 55 Menschenrechtsverletzungen aus Zeiten der Diktatur beauftragt war, ohne Begründung an ein Zivilgericht versetzt. Daraufhin hatten 300 aufgebrachte Demonstranten das Gebäude des Obersten Gerichtshofs gestürmt. Vertreter der Regierungskoalition Frente Amplio kritisierten öffentlich die konservativen Kräfte, die die Aufklärung von Menschenrechtsverletzungen verhindern wollten. Die Senatorin Lucía Topolansky, Ehefrau Mujicas, brachte die Möglichkeit eines Amtsenthebungsverfahrens gegen die Obersten Richter ins Spiel. Dieses in der Verfassung verankerte Instrument, in der Fachliteratur mit dem Begriff *Impeachment* bezeichnet, ermöglicht dem Kongress die Absetzung von Personen in hohen Staatsämtern.

Bei der Erarbeitung des Koalitionsprogramms für die Wahlen 2014 wurde in der Frente Amplio über die Einführung eines Verfassungsgerichts diskutiert – das Oberste Gericht wäre dann nur noch mit herkömmlicher Rechtsprechung betraut. Der Vorschlag wurde aber von den meisten Mitgliedern der Koalition abgelehnt. Stattdessen wird für die Regierungsperiode 2015-2020 eine Justizreform in Erwägung gezogen, bei der ein Consejo de la Magistratura geschaffen werden könnte, ein neues Gremium, das anstelle des Obersten Gerichtshofs mit der Ernennung, Versetzung und Beförderung von Richtern der unteren Instanzen betraut wäre (El País 2013).

Formell gesehen verfügt der uruguayische Kongress über starke Kontrollmöglichkeiten gegenüber dem Obersten Gerichtshof: Die Richter wer-

den von der Nationalversammlung mit Zweidrittelmehrheit gewählt und können in besonderen Fällen auch von dieser durch Amtsenthebungsverfahren abgesetzt werden. Mujicas Regierungsbündnis hat eine absolute Mehrheit in beiden Kammern des Kongresses. Trotzdem schreckt die Mehrheit der Parlamentarier vor einem radikalen Eingreifen gegenüber dem Obersten Gericht zurück. Die Diskussionen um die Einführung des Consejo de la Magistratura zeigen jedoch, dass auch in einem Land mit einer traditionell sehr unabhängigen Justiz in der politischen Elite das Bedürfnis nach stärkerer Kontrolle entstehen kann, wenn die Rechtsprechung den Interessen der Regierungsmehrheit grundsätzlich widerspricht.

Argentinien – der (fehlgeschlagene) Versuch, via Reform eine lästige Justiz zu zähmen

Anfang April 2013 sandte Präsidentin Cristina Fernandez de Kirchner sechs Projektvorlagen zur Justizreform an den Kongress, um die „Demokratisierung der Justiz“ voranzutreiben. Sowohl die Presse als auch Teile der Wissenschaft und der Opposition betrachteten das Reformpaket als einen Angriff auf die Unabhängigkeit der Justiz: Die Regierung, die in beiden Kammern des Kongresses über eine Mehrheit verfügte, zielte auf eine stärkere Kontrolle der Richter in den unteren und mittleren Instanzen. In Argentinien existiert ein diffuses System der Verfassungskontrolle. Verfassungsklagen können vor jeder gerichtlichen Instanz verhandelt werden. Eine Vielzahl von Regierungsprojekten wird deshalb durch Urteile unterer Instanzen ausgebremst.

Der umstrittenste Teil der Justizreform war der Vorschlag zum Consejo de la Magistratura, einem Rat, der mit Vertretern der Exekutive und Legislative, der Anwälte und Richter sowie der Wissenschaft besetzt und befugt ist, Richter der unteren Instanzen zu ernennen, zu disziplinieren und abzusetzen – und damit genau die Instanzen kontrolliert, von denen die Regierungspolitik oft ausgebremst wird. Die Reform des Consejo de la Magistratura sah unter anderem Folgendes vor:

- Erhöhung der Mitgliederzahl von 13 auf 19,
- allgemeine Wahl der Vertreter von Richtern und Anwälten im Consejo,
- Übertragung der Justizverwaltung vom Obersten Gericht an den Consejo sowie
- Vorschlagsrecht der politischen Parteien für die Kandidaten, die in den Consejo gewählt werden.

Da die Wahl der Mitglieder des Consejo im August 2013 zeitgleich mit den Vorwahlen zur Parlamentswahl stattfinden sollte, setzte die Regierung den Kongress unter Druck, die Reform rasch zu verabschieden. Gleichzeitig nahm sie Verhandlungen mit dem Obersten Gericht auf, das die Reformpläne ablehnte. Das Oberste Gericht erreichte schließlich die Streichung der Pläne, die Justizverwaltung dem Consejo de la Magistratura zu übertragen.

Nach Verabschiedung der Reformgesetze Ende April 2013 kam es zu einer Reihe von Verfassungsbeschwerden. In zwei Urteilen erklärte eine Richterin der ersten Instanz unterschiedliche Aspekte der Gesetze für nicht verfassungsgemäß. Die Regierung ging daraufhin in Revision und beantragte, den Fall wegen Dringlichkeit direkt an das Oberste Gericht zu übertragen. Am 18. Juni 2013 erklärte das Oberste Gericht mit sechs seiner sieben Mitglieder die Reform für nicht verfassungskonform. Damit hatte die Judikative selbst den Vorstoß der Regierung gestoppt, durch institutionelle Reformen mehr Kontrolle über die Justiz zu erlangen, den viele Kritiker als Ende der Gewaltenteilung interpretiert hatten. Allerdings wird aufgrund der Tatsache, dass der Prozess von informellen Verhandlungen begleitet war, auch auf einen Tauschhandel geschlossen: Kurz bevor Cristina Fernandez die Projekte zur Justizreform seinerzeit im Kongress vorgestellt hatte, war in zweiter Instanz das für die Regierung sehr wichtige neue Mediengesetz gestoppt und die Regierung gezwungen worden, vor dem Obersten Gericht in Berufung zu gehen. Jetzt erklärte das Oberste Gericht die vom Medienunternehmen Clarín infrage gestellten Artikel des neuen Mediengesetzes für verfassungsgemäß. Dies bedeutete einen großen Sieg für die Regierung.

Paraguay – das Damoklesschwert der Amtsenthebung

Bereits im Jahr 2003 unter der Präsidentschaft von Nicanor Duarte Frutos (2003-2008) machte Paraguay die Erfahrung der „Pulverisierung des Obersten Gerichts“ (Llanos et al. 2013). Sechs Richter verließen das Gericht, weil Ihnen mit Amtsenthebungsverfahren gedroht wurde beziehungsweise solche Verfahren tatsächlich durchgeführt wurden. Dieses Instrument politischer Einmischung in der Grauzone zwischen formeller und informeller Einflussnahme hängt seither „wie ein Damoklesschwert“ über den Richtern Paraguays (ibid.). Im März 2012 spitzte sich ein Konflikt um die Vertei-

lung von Kompetenzen zwischen dem Obersten Gericht und dem Jurado de Enjuiciamiento zu; der Jurado ist ein Tribunal, das unter anderem mit Vertretern der Exekutive und Legislative besetzt und für die Anklage und Suspendierung von Richtern der unteren Instanzen zuständig ist. Im Mittelpunkt des Kompetenzstreits stand die Frage, welcher Institution das ausschließliche Recht auf Suspendierung von Richtern zusteht. Im Verlauf dieses Konflikts forderte Jorge Oviedo Matto, Senatspräsident und Mitglied des Jurado, die Absetzung der Obersten Richter. Am 12. April erklärten – mit Ausnahme der Colorado-Partei – alle Senatsparteien in einer Resolution sieben der neun Richterstellen am Obersten Gerichtshof für vakant. Begründet wurde dies mit einer Interpretation der Verfassung, wonach die Richter des Obersten Gerichtshofs nach fünf Jahren vom Senat im Amt bestätigt werden müssten; diese fünf Jahre seien bei den sieben Richtern verstrichen und der Senat habe die Mandate nicht verlängert.¹ Beobachter vermuten, dass die Senatsmehrheit eine Neuverteilung der Richterposten anstrebte, um den veränderten Mehrheitsverhältnissen nach den Wahlen 2008 Rechnung zu tragen. Seit dem „Pakt zur Regierbarkeit“ im Jahr 1995 werden diese Ämter nach einem politischen Quotensystem vergeben. Allerdings hatte es die Colorado-Partei geschafft, ihren Anteil an den Richterposten systematisch immer weiter auszubauen; dies erklärt, warum die Resolution von den Colorados nicht unterstützt wurde.

Nach der paraguayischen Verfassung liegt die Zuständigkeit für die Nominierung von Kandidaten für Richterposten im Obersten Gericht beim Consejo de la Magistratura. Dieser wies jedoch die Senatsforderung nach Neubesetzungen zurück und stützte damit die Position des Gerichts. Daraufhin versuchte die Senatsmehrheit, unterstützt von Gruppen aus der Zivilgesellschaft (vor allem der Anwaltsvereinigung Coordinadora de Abogados del Paraguay), die Richter durch Amtsenthebungsverfahren zu entmachten. Doch mit der Absetzung von Staatspräsident Fernando Lugo – durch ein Amtsenthebungsverfahren – am 22. Juni 2012 war die Diskussion über mögliche Verfahren gegen die Richter beendet (Llanos, Nolte und Tibi Weber 2012). Vier Tage nach der Absetzung des Präsidenten wies das Oberste Gericht dessen Verfassungsklage gegen die Senatsresolution, die das Verfahren gegen ihn gere-

¹ Die Verfassungsregelung zur Amtszeit der Obersten Richter ist seit Ende der 1990er Jahre ein periodisch wiederkehrender Streitpunkt zwischen Legislative und Oberstem Gericht.

gelt hatte, als nicht verhandelbar zurück. Nach Auffassung eines Anwalts Lugos beruhte die schnelle Zurückweisung der Klage darauf, dass die Obersten Richter selbst immer noch von der Amtsenthebung bedroht waren (ABC Color 2012).

Honduras – Court Packing als Warnung und Machtstrategie

Am 12. Dezember 2012 wurden eine Richterin und drei Richter der fünfköpfigen Verfassungskammer des Obersten Gerichtshofs durch den honduranischen Kongress abgesetzt, obwohl die Verfassung zu diesem Zeitpunkt diese Möglichkeit gar nicht vorsah.² Dieses Verfahren war der Höhepunkt eines seit Beginn der Amtszeit von Präsident Porfirio Lobo im Jahr 2010 schwelenden Konflikts zwischen der Regierung und ihrer Kongressmehrheit einerseits und dem Obersten Gericht andererseits. Begründet wurde die Absetzung damit, dass diese Richter das Dekret 89-2012, Ley especial para la deprecación policial („Sondergesetz zur Säuberung der Polizei“), für nicht verfassungskonform erklärt hatten: Das Dekret enthält ein Gesetz, das es der Polizeiführung erlaubt, Zuverlässigkeitsprüfungen bei Untergebenen durchzuführen – beispielsweise Bluttests, um Drogenkonsum zu ermitteln – und je nach dem Ergebnis Entlassungen vorzunehmen, ohne die Betroffenen anzuhören. Die Kongressmehrheit hielt es für wichtig, dass die drei Staatsgewalten bei diesem „Thema von nationalem Interesse“ Einigkeit demonstrierten. Die Entscheidung zur Absetzung der Richter wurde um vier Uhr morgens getroffen; währenddessen patrouillierte Militär in der Nähe des Kongresses. Alles in allem erinnerte die Situation stark an die – ebenfalls nicht verfassungsgemäße – Absetzung von Präsident Zelaya im Juni 2009, die paradoxerweise vom Obersten Gericht selbst angeordnet worden war. Nach dem Putsch hatte das Gericht in mehreren zentralen Politikfeldern Initiativen der neuen Regierung von Präsident Lobo gestoppt, so beispielsweise die Pläne zur Einrichtung von „Modellstädten“ nach einer Idee des Wirtschaftswissenschaftlers Paul Romer (Argueta et al. 2011), die Lobo als Vermächtnis hinterlassen möchte.³

² Am 30. Januar 2013 verabschiedete der Kongress eine Reihe von Verfassungsreformen; eine Teilreform erlaubt es nun dem Kongress, die Träger höchster Staatsämter Amtsenthebungsverfahren zu unterziehen.

³ Drei der im Dezember 2012 abgesetzten Richter waren an der Entscheidung gegen die Einführung der Modellstädte beteiligt gewesen.

Abgesehen von diesem generellen Konflikt lassen sich unmittelbare machtsstrategische Gründe hinter der Absetzung der Richter vermuten: Im November 2012 hatte der Bürgermeister der Hauptstadt Tegucigalpa, Ricardo Álvarez, bei den Vorwahlen der Partei Partido Nacional zu den Präsidentschaftswahlen im November 2013 knapp gegen den Kongresspräsidenten Juan Orlando Hernández verloren. Daraufhin klagte Álvarez vor dem Obersten Gericht und forderte eine Neuauszählung der Stimmen. Der Vizepräsident des Kongresses, Marvin Ponce, sieht hinter der Absetzung der Richter denn auch die Absicht, die Kandidatur von Hernández zu sichern (LAWR 2012, 49).

Die verfassungswidrige Absetzung der vier Obersten Richter ist ein Beispiel für das bereits erwähnte *Court Packing*. Mit der Ersetzung unliebsamer durch loyale Richter wurde der Weg frei für einige zuvor von der Verfassungskammer blockierte Regierungsprojekte: Da die Entscheidung gegen das Dekret zur Säuberung der Polizei nicht einstimmig gewesen war, wurde der Fall in Übereinstimmung mit der Verfassung am 28. Februar 2013 erneut vom Plenum des Obersten Gerichts beraten. Dieses entschied nun, der Verfassungsklage gegen das umstrittene Dekret nicht stattzugeben. Auch das Gesetz zu den Modellstädten hat – in etwas veränderter Form – mittlerweile das Oberste Gericht passiert. Das *Court Packing* hatte auch den verbliebenen Richtern ihre Abhängigkeit von Regierung und Kongress vor Augen geführt.

Politisierung und Unabhängigkeit der Justiz

Diese Beispiele zeigen, dass das Verhältnis zwischen den gewählten Staatsgewalten und der Judikative in Lateinamerika politischen Schwankungen unterliegt. In vielen Ländern hat die Justiz eine instabile Rolle im politischen System und ist Übergriffen von Exekutive und Legislative ausgesetzt. Eine Politisierung der Judikative wird weiterhin zu beobachten sein, wenn die politischen Akteure sich in der Ausgestaltung ihrer Politik zu sehr von der Justiz eingeschränkt sehen. Das Beispiel Uruguay zeigt, dass selbst in einem Land mit hoher Unabhängigkeit der Judikative Konflikte entstehen können, wenn Justiz und Regierungsmehrheit ideologisch stark unterschiedlich ausgerichtet sind. In Ländern mit einer sehr unabhängigen Justiz ist die Hürde für Einmischungsversuche von politischen Entscheidungsträgern allerdings bedeutend höher als in Ländern mit geringer Unabhängigkeit der Justiz:

So blieb es in Uruguay bei öffentlicher Kritik und Überlegungen zu Reformen, in Argentinien konnte die Justiz selbst die Regierungspläne zur Justizreform stoppen, während in Paraguay und Honduras Richtern mit Absetzung gedroht wurde beziehungsweise Richter tatsächlich ihres Amtes enthoben wurden.

Inter-institutionelle Konflikte sind Teil der Beziehung zwischen den Staatsgewalten. Aber die diskutierten Beispiele zeigen, dass die in Lateinamerika von den Machthabern verwendeten Instrumente zur Einmischung häufig von der Verfassung vorgegebene Regeln überschreiten. Die Tragweite der Einmischung durch die Politik hängt nicht nur von der Fähigkeit der Judikative ab, die eigenen Rechte zu verteidigen, sondern auch davon, wie stark die Idee einer gegenseitigen Kontrolle der Gewalten bei den politischen Eliten und in der Zivilgesellschaft verankert ist und welches Maß an Legitimität die Justiz genießt. Das Vertrauen in die Justiz ist in den lateinamerikanischen Gesellschaften generell eher gering: Bei einer Umfrage von *Latinobarómetro* (2010) antworteten auf die Frage „Würden Sie sagen, dass Sie viel, etwas, wenig oder gar kein Vertrauen in die Justiz haben?“ in ganz Lateinamerika nur 33 Prozent der Befragten mit „viel“ oder „etwas“. Die Werte der hier diskutierten vier Länder fallen von einem hohen Vertrauensniveau in Uruguay (60,2 Prozent) über Honduras (35,5) und Argentinien (35,1) bis zu Paraguay (27,9).

Eine Justiz, die ein hohes Maß an Legitimität besitzt, ist eher in der Lage, sich der Einmischung durch politische Machthaber zu widersetzen, als eine Justiz mit niedriger Legitimität. Beispiele wie das kolumbianische Verfassungsgericht oder die Verfassungskammer des Obersten Gerichts in Costa Rica, die sehr aktiv in der Verteidigung von Grundrechten sind, zeigen, dass die Gerichte selbst ihr Ansehen steigern können. Hierzu bedarf es qualitativ hochwertiger juristischer Entscheidungen, durch die in der Verfassung verankerte Rechte verteidigt und erweitert werden, die Autonomie der Gerichte deutlich wird und der Wille der Richter erkennbar ist, ihre von der Verfassung vorgesehene Rolle zu erfüllen.

Literatur

ABC Color (Paraguay) (2012), „La Corte está más temerosa“, dice abogado de Lugo, 3. Juli, online: <www.abc.com.py/nacionales/la-corte-esta-mas-temerosa-dice-abogado-de-lugo-421873.html> (19. Dezember 2013).

Argueta, Otto, Sebastian Huhn, Sabine Kurtenbach und Peter Peetz (2011), *Blockierte Demokratien in Zentralamerika*, GIGA Focus Lateinamerika, 10, Hamburg: GIGA, online: <www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf_lateinamerika_1110.pdf> (10. Dezember 2013).

Bertelsmann Transformationsindex (BTI) (2012), online: <www.bti-project.de> (7. November 2013).

Domingo, Pilar (2004), Judicialization of Politics or Politicization of the Judiciary: Recent Trends in Latin America, in: *Democratization*, 11, 1, 104-126.

El País (Uruguay) (2013), FA busca reformar Constitución para limitar el poder de la Corte, online: <www.elpais.com.uy/informacion/fa-busca-reformar-constitucion-limitar-corte-suprema.html> (5. November 2013).

Garoupa, Nuno, und Tom Ginsburg (2009), Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence, in: *American Journal of Comparative Law*, 57, 103-134.

Hirschl, Ran (2008), *The Judicialization of Politics*, Oxford Handbook of Law and Politics, Oxford: Oxford University Press.

Kapiszewski, Diana, und Matthew M. Taylor (2008), Doing Courts Justice? Studying Judicial Politics in Latin America, in: *Perspectives on Politics*, 6, 4, 741-767.

Latinobarómetro (2010), online: <www.latinobarometro.org/lat.jsp> (10. November 2013).

Latin American Regional Reports (2012-2013), Ausgaben vom 1. Januar 2012 bis 17. Oktober 2013, online: <www.latinnews.com/latin-american-regional-reports.html> (19. Oktober 2013).

Latin American Weekly Report (LAWR) (2012-2013), Ausgaben vom 1. Januar 2012 bis 17. Oktober 2013, online: <www.latinnews.com/latin-american-weekly-report.html> (19. Oktober 2013).

Llanos, Mariana, Detlef Nolte und Cordula Tibi Weber (2012), *Paraguay: Staatsstreich oder „Misstrauensvotum“?*, GIGA Focus Lateinamerika, 8, Hamburg: GIGA, online: <www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf_lateinamerika_1208.pdf> (10. Dezember 2013).

Llanos, Mariana, et al. (2013), *Informal Interference with the Judiciary in New Democracies: A Comparison of Six African and Latin American Cases*, Konferenzpapier, ECPR General Conference, Bordeaux, 4.-7. September 2013.

Ríos-Figueroa, Julio (2011), Institutions for Constitutional Justice in Latin America, in: Gretchen Helmke und Julio Ríos-Figueroa (Hrsg.), *Courts in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, 27-54.

■ Die Autorinnen

Dr. Mariana Llanos ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am GIGA Institut für Lateinamerika-Studien und Sprecherin des Forschungsteams "Politik in Judikative und Verfassungsrecht" im GIGA Forschungsschwerpunkt 1 „Legitimität und Effizienz politischer Systeme“. Ihre Forschungsbereiche sind politische Institutionen, Präsidentialismus und Gewaltenteilung. Sie leitet ein vergleichendes Projekt zur „(Un-) Abhängigkeit der Justiz in neuen Demokratien“.

E-Mail: <mariana.llanos@giga-hamburg.de>; Webseite: <www.giga-hamburg.de/team/llanos>

Cordula Tibi Weber ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Doktorandin am GIGA Institut für Lateinamerika-Studien und arbeitet im Projekt „(Un-) Abhängigkeit der Justiz in neuen Demokratien“ zu den Fällen Chile und Paraguay.

E-Mail: <cordula.tibi_weber@giga-hamburg.de>; Webseite: <www.giga-hamburg.de/team/tibi-weber>

■ GIGA Forschung zum Thema

Fragen der Gewaltenteilung und politischer Institutionen werden im Rahmen des GIGA Forschungsschwerpunkts 1 „Legitimität und Effizienz politischer Systeme“ bearbeitet.

■ GIGA Publikationen zum Thema

Llanos, Mariana, Detlef Nolte und Cordula Tibi Weber (2012), *Paraguay: Staatsstreich oder „Misstrauensvotum“?*, GIGA Focus Lateinamerika, 8, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika>.

Nolte, Detlef, und Almut Schilling-Vacaflor (Hrsg.) (2012), *New Constitutionalism in Latin America: Promises and Practices*, Farnham: Ashgate, online: <www.ashgate.com/isbn/9781409434986>.

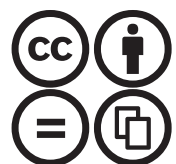
Petz, Peter (2009), *Honduras: Von einem Militärputsch, der keiner sein will*, GIGA Focus Lateinamerika, 7, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika>.

Stroh, Alexander (2013), *Stabilitätsanker Verfassung: kleine Reformen und große Ängste in Benin*, GIGA Focus Afrika, 4, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika>.

Stroh, Alexander, und Charlotte Heyl (2013), *Diffusion versus Strategic Action? The Creation of West African Constitutional Courts Revisited*, GIGA Working Papers, 239, online: <www.giga-hamburg.de/workingpapers>.



Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0 <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere die korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA Focus, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt Focus-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Ausgewählte Texte werden in der GIGA Focus International Edition auf Englisch und Chinesisch veröffentlicht. Der GIGA Focus Lateinamerika wird vom GIGA Institut für Lateinamerika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Sabine Kurtenbach; Gesamtverantwortliche der Reihe: Hanspeter Mattes und Stephan Rosiny; Lektorat: Ellen Baumann; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

